

ESZIK VAGY ISSZÁK?

Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról

Horváth M. Tamás

A Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem *Területi közszolgáltatások szabályozásai* címmel középtávú kutatási projektet (2012–2017) hozott létre. A projekt a közszolgáltatások szervezésében az új évezred első évtizedének végétől bekövetkező változásokat vizsgálja, elsősorban a kormányzati szerepek alakulása szempontjából.

Miért és kinek érdekes ez a téma?

A helyi, területi és központi igazgatási szintek által alkalmazott eszközrendszerek egymás mellett működnek és egyben kölcsönösen reagálva mozdultak meg az utóbbi időben. Európa-szerte átalakulóban vannak ugyanis az állami szerepek. A válságok kezelése, terheinek megosztása ráirányította a figyelmet a szabályozások szülte ellentmondásokra és egyben a bennük rejlő, a korábbihoz képest eltérően értelmezett lehetőségekre. A kormányzatok, úgy tűnik, rákényszerülnek, hogy a rendelkezésükre álló széleskörű eszközökkel a korábbihoz képest eltérő módokon éljenek.

A közszektor igazgatási szerepeinek alakulását a legszélesebb értelemben vett szolgáltatási csoportokban vizsgáltuk: mindazokat górcső alá véve, amelyek lakossági-fogyasztói szükségleteknek közvetlen szervezésű tevékenységvégeztés útján való kielégítését célozzák. Ilyenek különösen a közmű- és hálózatos szolgáltatások, a városüzemeltetési feladatok ellátása, valamint a humánszolgáltatások körében az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok területi összefüggésű szervezési kérdései. Mindezek egymással és a különböző ágazatpolitikai célmeghatározásokkal kölcsönös kapcsolatban állnak. A mindennapi élettel összefüggő, közösségileg szervezett feladatellátások széles körét, azok „kormányzási” arcai, ruhái, kellékei felől próbáltuk felfejteni. A jelmez újabb divatokat látszik követni Európában és Magyarországon is, persze nem uniformizáltan.

1. Folyamatok

Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott kelet-közép-európai országokban a közösségi szolgáltatások ellátásával kapcsolatos feladatok biztosítására egyrészt a rendszerváltások, másfelől a különböző harmonizációs elvárások voltak nagy hatással. Hamar kiderült, hogy a területiség, mint tagállam „alatti” szint és nézőpont ugyanúgy univerzális a különböző szintű közösségek kapcsolataiban, elosztási viszonyaiban, mint

az integráció szintje. A kettejük közötti hálózatos viszonylat (Sorensen–Torfing, 2007) a kormányközi együttműködés pragmatikus kiegészítője, illetve sok tekintetben alternatívája.

Kelet-Közép-Európában a közszolgáltatások társadalmi szervezésének struktúrája többféle hatás alapján alakult. Egyrészt a fejlődés viszonylag mintakövető (Horváth, 2007). A közfeladatok ellátása szempontjából fontos helyhatósági változások az alkotmányos berendezkedés alakulásához szorosan kötve jöttek létre 1990 körül. Másrészt a rendszerváltásra nagy hatással volt a *versenygazdaságra áttérés* folyamata. Sokáig a korábbi kizárólagos állami tulajdon átalakulása és a privatizáció gyakorolt befolyást a közfeladatok szervezésének megoldásaira. Ugyanakkor az európai integrációhoz való csatlakozás folyamata a hagyományos közszektor minél több szegmensét célozta megnyitni a piaci verseny előtt. Ezt a körülményt utóbb az uniós tagságok ténye nyugtázta. Előbb azonban a kilencvenes évek fejlődési folyamatában a különböző kormányközi és nemzetközi közigazgatást támogató programok (Phare, USAID, British Know How Fund, Világbank-programok, Soros Alapítvány OSI, az EU ISPA és SAPARD támogatásai) igyekeztek ösztönözni, és nyomatékosítani a közszektorbéli modellkövetés feltételeit és lehetőségeit.

A területi közfeladatok átalakulásának további viszonyítási pontja a politikai rendszerváltást követő gazdasági visszaesés a 90-es évtizedben. A rendszerváltó országok ugyanis a nagyszabású gazdaságiszerkezet-átalakulás, valamint társadalmi változás hatására súlyos termelési válságokon mentek keresztül, amelyek még a legenyhébb esetben is meghaladták az 1929-ben kitört nagy gazdasági világválság sokkját a GDP csökkenését illetően. A transzformációs visszaesésnek jelentős külső okai is voltak. A mi térségünket ugyanakkor még mindig elhatárolja a többi, volt keleti blokkhoz tartozótól, hogy legalább nem kellett hosszabb ideig tartó és mély háborús konfliktusokkal szembenézni a folyamat idején. Itt az átalakulás folyamata többnyire egységes volt. A rendszerváltás társadalmi, gazdasági-pénzügyi és kormányzati folyamata egy hullámban érte el a helyi viszonyokat.

A központi és helyi-területi kormányzati változásokhoz képest a gazdasági átalakulás, és ehhez kapcsolódóan a közszektor versenygazdasági alakítása, valamint a piaci elégtelenségek kezelése már ellentmondásosabbnak bizonyult. Az elsődlegesen területi hatásaiban értelmezhető lakossági és telephelyhez kötött közszolgáltatások nagyobb rendszereinek egyenként külön „története” van. Ezek nem jellemezhetőek egyenes vonalú fejlődéssel. Egymással birkózó tendenciák és irányzatok harcolnak, országonként és korszakonként, eltérő kiindulópontokkal, más és más hangsúlyok kiemelése mellett.

2. Fókuszálás

Vegyük a közszolgáltatások azon széles körét, amelyek valamilyen szinten területi szervezésben kerülnek ellátásra. A főbb ágak a hálózatos infrastruktúra, a közüzemi szolgáltatások, az oktatás, az egészségügyi ellátás és a kapcsolódó biztosítási rendszer, a szociális ellátás, a terület- és településrendezés és -fejlesztés, valamint a hatósági igazgatás, mint szolgáltatás és a közrendészet különböző fajtái. A rendszerezés metszetét a különböző közpolitikai célú szabályozási eszközök adják. Vizsgáljuk a jogi, pénzügyi, szervezési-működési, település- és területpolitikai, valamint európai politikák által kifejtett hatásokat, azok egymásra gyakorolt befolyását. Újdonság, hogy a kollektív szolgáltatási feladatok valóságos

komplexitásából indulunk ki, figyelemmel a közszektor szerepvállalásának állami, közösségi vagy magán szférában való megnyilvánulási formájára, azok kiterjedésére.

Előzetes hipotézisünk szerint a közösségi feladatellátás rendszerébe korábban a piaci megoldásokra jellemző eszközök átvezetését favorizálták, bízván az erőforrások hatékonyabb és társadalmilag eredményesebb felhasználásában. Újabb azonban e formáknak az erősebb, ámde – jó esetben – nem hagyományosan bürokratikus közösségi kontrolljait is keresik, a különböző kormányzati és piaci kockázatok csökkentése, illetve megelőzése érdekében. Látnunk kell tehát a szabályozási formák különböző modelljeit, amelyek egymásra hatásából adott időben és helyen a rendelkezésre álló közösségi döntési változatok (területi szakpolitikák) meghatározhatók.

3. Alkalmazhatóság

Kutatási programunk jellemzően alapkutatási célú volt. Az elvégzett szintetizálás és rendszeralkotás a kormányzati cselekvés eszköztársaságának tanulmányozásához nyújthat új elméleti kereteket és témacentrikus fogódzókat. A kutatási eredmények egyben a különböző szintű kormányzati tevékenységek megalapozásához járulnak hozzá. Kötetünk hasznosítható a legkülönbözőbb szakterületi graduális képzések felsőbb szintjein a gazdálkodás, szervezés és igazgatás szakmaközpontú tárgyai elsajátításában, a posztgraduális oktatásban és a doktori képzésben több területen ismeretbővítő anyagként, valamint a felnőtt továbbképzésben, közigazgatási, közszolgálati és közpolitikai vezetőképzésben.

4. Irányok

A kutatás kiinduló hipotézise az, hogy a fejlett világban a közszektor területi szervezési keretei és tartalmai átalakulóban vannak. A közhatalommal fölruházott kormányzati szerepek megváltoznak.

Egyrészt hangsúlyossá válnak az állami megoldások és szerepek újabb, nem decentralizációs formái. Közülük említendő a vagyonnal, közjavakkal való gazdálkodás jogainak gyakorlása a magánjog, illetve a társasági jog keretei között; a biztosítási rendszerek közösségi szolgáltatási funkciókra való kiterjesztése; a közhasznúság társadalmi jelentőségének elismerése; a tradicionális közösségek feladatátvállaló képességének ösztönzése.

Másrészt a területiség körében a helyi önkormányzatiság elvét egyre jelentősebb mértékben kiegészítik olyan komplementer szempontok a közfeladatok ellátásának megszervezésében, mint a szervezés államigazgatási formái kombinálva az önfinanszírozás és intézményi öngazgatás megoldásaival. Hasonlóképpen, a decentralizációt új megvilágításba helyezik a globálisan szerveződő gazdaság hálózatos kapcsolódásai, amelyek minden tekintetben átívelnek a hagyományos illetékeségi területeken éppúgy, mint a szokásos helyi hatáskörökön.

Harmadrészt, az európai integráció tagállami viszonyainak perspektíváit korábban szeretették a regionalizmus összefüggésében felfogni, de ma már ez a területi logika nem egyeduralgó. A nagytérségek fejlesztési potenciáljai kétségkívül átnyúlhattak, kapcsolatokba épültek a tagállami határokon átvívelően, ezáltal a kormányközi kapcsolatokkal szemben

az integráció egyik szintjét képezték vagy képezhetnék volna. Ha nem is kizárólagos megoldásként, de az önkormányzati vagy a föderális szerepek formáit a nyolcvanas-kilencvenes években mintha kódolták volna a fejlődésbe. A közfeladat-ellátás piaci azonban ennél és a vártnál összetettebben alakultak. Ehhez képest pedig az uniós politikák prioritásai hullámban változtak. Az államnak a gazdasági értelemben vett semlegessége iránti igény gyengült, a regionális politika irányai és eszközei többirányúak lettek. Persze elsősorban válságok hatására történt mindez.

5. Nézőpontok

A téma kifejtéséhez több tudományterület komplexen alkalmazandó módszertani bázisra volt szükségünk. Együtt ezeket úgy tudtuk alkalmazni, hogy különböző funkcionális szempontokat határoztunk meg a következők szerint.

(Közigazgatás-szervezési funkció) A közszolgáltatások szervezése különböző tevékenységek társadalmi és közösségi igazgatásainak koordinációját igényli. Egy-egy komplex feladatkör ellátását jellemzően nem egyetlen fajta megoldással biztosítják, hanem sokféle együttműködést alkalmaznak.

Régen az állam területi szerepvállalását az önkormányzatok vagy a központi alárendeltségű dekoncentrált szervezés formái szerint különböztették meg. A huszadik század utolsó negyedében a helyi szerepek ellátásának piaci keretek közötti ösztönzését részesítették előnyben, ahol csak lehetett. Utóbb a kormányzat helyébe állított kormányzás jegyében hangsúlyt kaptak a csak a gazdasági szektorok közötti munkamegosztással leírható területi megoldások, például társadalmi biztosítási rendszerek, kamarai szabályozások a szokásos köztisztviselői körön kívül, közösségi védelmi és rendészeti formák. Érdekesebb az állami szervezésű, országos vagy területi hatókörűen ellátott feladatok megoldásának tartalmait.

A közszolgáltatások területi szervezése körében a közigazgatási funkció újabb szerepeit és megváltozott helyét kerestük. A megközelítés nem csupán a normatív jogalkotásra terjedt ki, hanem a szervezeti és szervezési keretek és folyamatok alakulására és hatásmechanizmusaira is.

(Vagyonhasznosítási és -gazdálkodási funkció) A közszolgáltatások szervezésének lényeges oldala az államháztartás vagyoni eszközei fölötti rendelkezési jogok gyakorlásának módja, pénzügyi és számviteli jellemzése. A kormányzati szerepeknek az újraértelmezése kihat a tulajdonlás és rendelkezés tartalmának alakulására.

Régebben az állami, illetve az önkormányzati vagyont általánosítóan tulajdoni egészként fogták föl. Egyebek mellett annak mértéke, kiterjedése szerint beszéltek szociális vagy éppen liberális kormányzati szerepvállalásról. Manapság Nyugat-Európában a gazdasági társaságok gazdálkodási és működési logikájában beépítve jelennek meg a tulajdonosi szemlélet kérdései, különösen a közüzemi szektorban. A feladatellátás megoldásainak alakítása sokkal rugalmasabb, mint a hagyományos igazgatási hatáskör-telepítés logikája szerint azt feltételezni lehetne.

(Költségvetési finanszírozási funkció) A jóléti államok korszakától a decentralizált feladatokat a kormányzati szintek közötti finansziális kapcsolatok rendszerében biztosították. A pénzügyi föderalizmus logikája össze tudta egyeztetni a makrogazdasági szabályozásokat a döntési szintek önállóságának megtartásával. Fő üzenete szerint a kormányzati feladatellátásnak van a piacgazdasággal mindenben összeegyeztethető rendszere és rendje. Ez a mechanizmus egyben a költségvetési korlátozások időszakában is képes volt a különböző általánosan választott testületek mozgásterének biztosítására (fiskális föderalizmus).

Az Európai Unió költségvetési politikai eszközrendszere jelentős részben épül a szintek közötti pénzügyi kapcsolatok logikájára. Különösen igaz ez a regionális politika forrás-szabályozására. Újabban a tagállam „alatti” szintek mellett, amilyen a régió vagy a helyi önkormányzat, a hangsúlyok jobban megoszlanak más területi alanyok vagy formációk között, amilyenek például a térségi vállalkozások, közvetlenül a helyi közösségek, a különböző összetételű networkok.

(Térség-szervezés és -rendezés) Az Európai Unió területi politikáiban újabb változási irány bontakozik ki az új évezred első évtizedétől. Az erős regionalizmus szemlélete, mint említettük, már nem egyeduralmodó. Az új fejlesztéspolitikák a területi dimenzióból inkább a policentrikus városhálózatokat, a kiegyensúlyozottságra törekvő város–vidék kapcsolatokat és a hozzáférhetőség biztosítását állítják előtérbe. A regionalitáshoz képest ebből a térbeli lefedettség homogenitása hiányzik. Márpedig, ha közigazgatás-szervezési oldalról nézzük, akkor így az egységes illetékességi terület híján a helyi és területi decentralizációs joghatóság szerepei is átértékelődnek.

A régiók motorjai szokás szerint az önkormányzatok együttműködései, valamint a projektmenedzselő ügynökségek. Ezzel szemben áll újabban a minden szintű kormányzatok, valamint a gazdasági és társadalmi erőforrásokkal bíró csoportok irányában való „akcionarizmus” politikája.

(Európai uniós politikák) Az Európai Unió politikáinak jó része foglalkozik a közszolgáltatásoknak a versenyszabadsággal való összeegyeztetésével. Az európai terminológia szerint kutatásunk témájának elsősorban nem ez, hanem az ún. általános gazdasági és nem gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmi köre felel meg. Itt a tagállamok szabadsága viszonylag széleskörű, miközben bizonyos elveket, kritériumokat az uniós jogrend, európai bírósági döntések, mindezek értelmezései határozottan kikövekeltek.

Meg kell azonban jegyezni, hogy az uniós politikák a tágabb értelemben vett közszolgáltatási körben egyáltalán nem egyenes vonalúak. Jelentős viták, és ebből következően fordulatok szabályozási eredmények adódtak az utóbbi jó másfél évtizedben. A viszonylag vontatott hatálybalépési folyamatok viszont pár éve egyértelműen elértek a közvetlen gyakorlatig.

6. Közzolgáltatás-csoportok

A különböző funkciók szerint a közszolgáltatások területi érintettségű főbb feladatcsoportjait elemeztük. A csoportképzés alapját a kormányzati költségvetési kiadási szerkezet főbb összevont tételei jelentik. Ez persze nem jelenti azt, hogy a közkiadások mind kormányzati

körben jelentkeznek, továbbá egyáltalán a feladatok államháztartási körből finanszírozásának kizárólagosságát. A tapasztalat szerint azonban az alábbi csoportképzéssel közelítünk a szolgáltatásszervezési szempontból jellemző, közvetlenül kisközösségi kihatású közfeladatok meghatározó köréhez. A következő feladatcsoportok keretében vizsgáltunk:

- (I) víziközmű-szolgáltatás
- (II) hulladékgazdálkodás
- (III) villamosenergia-ellátás
- (IV) városüzemeltetés
- (V) személyhez kötött szociális szolgáltatások
- (VI) egészségügyi szolgáltatások (alap- és középfokú)
- (VII) közoktatás
- (VIII) közrendészet
- (IX) település- és térségfejlesztés
- (X) felsőoktatás mint területi kihatású feladatellátás
- (XI) városi közösségi közlekedés
- (XII) hatósági (államigazgatási) szolgáltatások

7. Mátrix

Jelen rendszertanunk szerkezete egy mátrixszal áttekinthető. A felsorolt összevont ágazatok (a mátrix sorai) az előzőekben említett nézőpontok (a mátrix oszlopai) alapján rendezhetők. Az I–XII. sorok alkotják kötetünk fejezeteit, melyekben az alfejezetek egymáshoz hasonló, (1)–(5) terjedő mértékadó társadalomtudományi diszciplináris szempontokat jelenítenek meg. Adódik tehát az alábbi táblázatos rácsszerkezet, melynek cellái a könyv tematikus tanulmányait jelentik.

A mátrix lényege, hogy a cellák egymással kölcsönhatásban vannak. Ily módon a könyv pusztá szerkezetén túli kapcsolatokra lesz majd figyelmes az olvasó, ha érdeklődésének engedve, tetszése szerint lapozgat a rendezett anyagban.

A lenti mátrix egy-két cellája kitöltetlen maradt ilyen vagy olyan okok miatt. Általában tudásunk korlátozottsága miatt nem voltunk egyelőre képesek ezeket a helyeket jól kitölteni.

Figyeljük meg viszont, hogy a kötet ágazati fejezetei itt a táblázatban rendezett tartalmú sorok. Az oszlopfejek (1)–(5) alkotta tematika azonban nem mechanikus szerkezeti béklyó. Ha összeolvassunk az oszlopainkba foglalt címetek egyben érdekes irányú folyamatokra lelünk. Metatartalmakra, amelyek átívelnek egyik vagy másik ágazaton, közöttük különféle kapcsolatokat teremtenek és generálnak.

Az ágazati szelekcióban annyi egyszerűsítést végeztünk, hogy a közszolgáltatások igénybevételének alapszintjéből indultunk ki. Onnan, ahol az igénybevétel viszonylag egységben jelenik meg, vagyis a lakóhelyen, továbbá ahol a közösségi megszervezésnek van, vagy legalább lehet domináns esélye. Ha viszont ilyen összefüggést találtunk, nem voltunk tekintettel a helyi kormányzati feladattelepítések nemhogy gyakorlatára, de szokásos protokolljaira sem. Ezért foglalkozunk például az egyetemekkel, területi hatásaikkal összefüggésben.

A.1 táblázat

A kötet rácsszerkezete

<i>funkciók</i>	<i>Közigazgatás-szervezési</i>	<i>Vagyon- (ill. erőforrás-) gazdálkodási</i>	<i>Finanszírozási</i>	<i>Áttekintő ágazatpolitikái</i>	<i>Európai Unió politikái</i>
ágazatok	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
I. Víziközmű-szolgáltatás	A szolgáltatásszervezés közigazgatási kérdései	Tulajdonlási és vagyoni problémák	Gazdálkodási-pénzügyi kérdések	Jellemző ágazatpolitikák	A vízgazdálkodás uniós politikája
II. Hulladék-gazdálkodás	A hulladékos közszolgáltatás megszervezése	Tulajdon és közszolgáltatás kapcsolata	Területi szintű finanszírozás	Hulladékos közszolgáltatási ágazatpolitikák	A hulladékgazdálkodás területileg releváns politikája
III. Villamosenergia-szolgáltatás	A villamosenergia-termelés decentralizációja	A villamosenergia-szolgáltatás piaci viszonyai	Adópolitikai szabályozási eszközök	Zöldenergia ösztönzése az energiaszektorban	Az EU villamosenergia-szolgáltatási politikája
IV. Városüzemeltetési szolgáltatások	Változások a városüzemeltetés igazgatásában	A közszolgáltatási (rezi-) díjcsökkentés	Különadózat és díjmegállapítás	Ágazatpolitikai változások	Az állami szerepvállalás keretei az EU jogában
V. Szociális közszolgáltatás	A személyes szolgáltatások igazgatása	Szektorális vagyoni kérdések	A személyes szociális szolgáltatások finanszírozása	A területi szociális szolgáltatások finanszírozása	Az EU szabályozásai a szociális szolgáltatásokban
VI. Egészségügyi közszolgáltatás (alap- és középfokú)	Területi ellátásszervezés	Foglalkoztatási (humán erőforrási) viszonyok	Területi szintű finanszírozások	Területi ágazatpolitika	Területi ellátási szabályozási viszonyok az EU-ban
VII. Közoktatási közszolgáltatás	Központosítástól decentralizációig és vissza	Szakmai irányítás és szabályozás	A közoktatás pénzügyei	Az oktatás mint közösségi szolgáltatás	
VIII. Rendészeti közszolgáltatás	A helyi rendészeti szolgáltatások igazgatása	A rendészet humán-erőforrási rendszere		Katasztrófavédelmi rendszer egységességének kérdései	Közszolgáltatási alapkérdések a rendészetben
IX. Település- és térségfejlesztés	Közigazgatási határok és funkcionális térségek	Beruházások és tulajdon nemzetközi védelme	Településfejlesztés finanszírozása	Város- és térségpolitikák változása	Európai uniós hatások a városfejlesztésben
X. Felsőoktatás mint térségi szolgáltatás	Innováció a közfeladatellátás szervezésében	A felsőoktatás alkalmazottai területi kötődése	Finanszírozás és az egyetemek területi szerepe	Az egyetemek mint térségi közpolitikai szereplők	Az uniós kormányzati szint szerepe
XI. Helyi közösségi közlekedés	A helyi közlekedés megszervezése	A közösségi közlekedés vállalatgazdasági szempontból	A tömegközlekedés finanszírozása		A közúti személyszállítás szabályozása az EU-ban
XII. Hatósági szolgáltatások	Hatósági igazgatás megszervezési modelljei	Civilhivatalnoki rendszerek		A hatósági szolgáltatás felelőssége telepítési rendje	

8. Módszerek

Kötetünk 12 különböző közösségi kormányzási ágazati és funkcionális területet fog át, a célkitűzéseknek való tevékenységi irányok megszervezési formáinak komplexitásra törő elemzése érdekében. A „teljességre” törekvés nem öncélú. A társadalmi feladatellátások még oly különböző építőelemeit a különböző átívelő hatások és folyamatok ugyanis összefüggő rendszerre formálják.

Ennek kimutatása érdekében multidiszciplináris megközelítést alkalmaztunk. A közigazgatási, vállalatgazdálkodási, költségvetési finanszírozási, szakpolitikai, európai jogi és szociológiai tudást igyekezett ötvözni a sokféle szakembert magához vonzó kutatócsoport.

Munkánk jellemzően analitikus, ami nemzetközi összehasonlító szemléleten alapul. Különösen gazdaság- és közigazgatásstatisztikai eszközökkel éltünk még az állítások megalapozása érdekében.

Szisztematikusan bedolgoztuk a kötetbe egyik empirikus munkánk eredetiségében is tipikusnak tekinthető tapasztalatait. Egy közepes magyar városban, jelesül Hajdúböszörményben komplex ténymegállapító tanulmányorozatot (Horváth–Bartha, 2014) készítettünk 2013–14 folyamán. E munka érdekes példáit kötetünk, ahol lehetett, keretes írások formájában összefoglalva rendre szerepelteti, olvasóink számára kifejezetten gyakorlati céllal.

9. Köszönetnyilvánítás

A kutatócsoport köszönettel tartozik a Magyar Tudományos Akadémiának a projekt finanszírozásáért. Hálásak vagyunk a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának, külön is Szabadfalvi József dékánnak a kutatás feltételeinek biztosításáért. Továbbá empirikus munkánk emblematisz helyszíneként Hajdúböszörmény városnak nélkülözhetetlen szerepe volt az egész vizsgálódás és elemzés inspirálásában.

10. Kapcsolattartás a kutatócsoporttal

A kutatásnak keretet adó projekt leírását, a kutatási termékeket bemutató összefoglalókat, valamint az aktuális fejleményekről és projektteseményekről szóló információkat az érdeklődők a kutatócsoport által üzemeltetett aktív honlapon érhetik el: <http://jog.unideb.hu/kutatasaink/mta-kutatocsoport>

A hajdúböszörményi empirikus kutatás során kifejlesztett adatbankunk (<http://jog.unideb.hu/kutatasaink/hajduboszormeny-varos-kozzszolgaltatasi-adatbankja>) az elemzett dokumentumokat, adatokat rendszerezetten és kereshetően tartalmazza; a tartalmat folyamatosan frissítjük. Az elektronikus adatbázis nyilvános, az érdeklődők jelszó igénylése útján férhetnek hozzá az itt tárolt anyagokhoz.¹

¹ Felhasználó név és jelszó igényelhető a kutatócsoport elérhetőségén (kozzszolg.kut@law.unideb.hu) kutatásszervezőinktől.

A projekt megtalálható az akadémiai kutatások acedemia.edu nevű nemzetközi hálóján a <https://unideb.academia.edu/KozszolgaltatasiKutatocsoportMTADE> linken elérhető módon.

A kutatócsoport magyarul (www.kozjavak.hu) és önálló angol nyelvű változatban (www.kozjavak.hu/en) is működő interaktív blogja a közzszolgáltatási feladatok kormányzási szerepeinek konfliktusait, aktuális fejlődési irányait követi, illetve biztosít fórumot a fejlemények megvitatására, a kapcsolódó szakmai álláspontok ütköztetésére. A blog a facebook közösségi portálon is elérhető: <https://www.facebook.com/kozzjavak/#>

Debrecen–Budapest, 2016. április

Felhasznált irodalom

- Horváth M. Tamás (2007): Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján. /'Humpty Dumpty': Problems of Globalization Issues Illustrated by Local Self-Government Development. [magyarul és angolul] In: *Nemzetközi Közigazgatási Szemle/International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe*, 2007. No. 2. pp. 2–19.
- Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.) (2014): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest: Dialóg Campus
- Sorensen, E.–Torfing, J. (2007): *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

DIALÓG CAMPUS SZAKKÖNYVEK
KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

A sorozat eddigi kötetei a kiadó gondozásában

Horváth M. Tamás (szerk.):

Kilengések. Köszolgáltatási változások (2013)

Jelenségek. A városi kormányzás köréből (2013)

Külön utak. Közfeladatok megoldásai (2014)

Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.):

Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város? (2014)

Köszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? (2016)

Horváth M. Tamás:

Magasfeszültség. Városi szolgáltatások (2015)

www.dialogcampus.hu

Horváth M. Tamás
Bartha Ildikó (szerk.)

KÖZSZOLGÁLTATÁSOK MEGSZERVEZÉSE ÉS POLITIKÁI MERRE TARTANAK?



DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ Budapest–Pécs

A kötet a
MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA és a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK a „*Területi közszolgáltatások szabályozásai*” című
kutatási projektje (2012–2017) keretében készült.

A kutatási projektet végző MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport vezetője:
Horváth M. Tamás

Általános lektor:
Pálné Kovács Ilona

Általános szaklektor:
Józsa Zoltán

Szaklektorok:
Józsa Zoltán
Várnay Ernő

Szaknyelvi lektor:
Farkas Henrietta Regina

Kutatási menedzserek, a kutatócsoport tud. munkatársai:
Bartha Ildikó (2014–2016)
Szilágyi Bernadett (2012–2014)

Kutatásszervező:
Szabad-Andrási Tünde
kozszolg.kut@law.unideb.hu

Fejezetszerkesztők:
Árva Zsuzsanna (Harmadik fejezet), Bartha Ildikó (Tizedik és Tizenegyedik fejezet),
Hoffman István (Ötödik és Hatodik fejezet), Horváth M. Tamás (Negyedik fejezet),
Józsa Zoltán (Tizenkettedik fejezet), Madai Sándor (Nyolcadik fejezet),
Péteri Gábor (Hetedik és Kilencedik fejezet), Pump Judit (Második fejezet),
Szilágyi János Ede (Első fejezet)

© Dialóg Campus Kiadó, 2016
© Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó és a kötet szerzői, 2016

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés
és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben
sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel,
azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Áttekintő tartalomjegyzék*

Rövidítések jegyzéke	9
Táblázatok jegyzéke	15
Ábrák jegyzéke	19
Keretes írások jegyzéke	23
ESZIK VAGY ISSZÁK? AZ ÁGAZATI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK RENDSZERTANÁRÓL <i>Horváth M. Tamás</i>	25
HOGYAN FOGYASSZUK? HASZNÁLATI ÚTMUTATÓ A KÖTETHEZ <i>Bartha Ildikó</i>	35
Első fejezet EGY LÉTFONTOSÁGÚ KÖZSZOLGÁLTATÁS: VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁS <i>Tönkő Andrea – Szilágyi János Ede – Hegedüs József</i>	39
I. A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK FŐ ÁGAZATPOLITIKÁI	43
II. A VÍZGAZDÁLKODÁSRA VONATKOZÓ EURÓPAI UNIÓS POLITIKÁK	53
III. KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI KÉRDÉSEK	63
IV. TULAJDONOSI ÉS VAGYONI SZERKEZET	75
V. A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK GAZDÁLKODÁSI-PÉNZÜGYI KÉRDÉSEI	91
Második fejezet HULLADÉKKEZELÉSI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE <i>Pump Judit</i>	115
I. A HULLADÉKOS KÖZSZOLGÁLTATÁS KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI KÉRDÉSEI	119
II. A TULAJDON ÉS A HELYI HULLADÉKOS KÖZSZOLGÁLTATÁS	131
III. FINANSZÍROZÁS	147
IV. ÁTTEKINTŐ ÁGAZATPOLITIKA	159
V. AZ EU HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI POLITIKÁINAK TÉRSÉGI ÖSSZEFÜGGÉSEI	173

*A részletes tartalomjegyzéket lásd a fejezeteknél.

Harmadik fejezet**HÁLÓZATOSSÁG ÉS HATÁRAI: VILLAMOSENERGIA-ELLÁTÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS** 193*Árva Zsuzsanna – Nagy Zoltán – Pump Judit – Varju Márton*

- I. A VILLAMOSENERGIA-SZOLGÁLTATÁS PIACI VISZONYAI 195
- II. A VILLAMOSENERGIA-TERMELÉS DECENTRALIZÁCIÓJA 207
- III. AZ ADÓPOLITIKA SZABÁLYOZÁSI ESZKÖZEI SZOLGÁLTATÁSI SZEMPONTBÓL 219
- IV. A ZÖLDENERGIA-ALKALMAZÁS HATÁSA A TERÜLETI ELLÁTÁSRA 231
- V. A FÖLDGÁZ- ÉS A VILLAMOSENERGIA-ÁGAZAT EURÓPAI UNIÓS SZABÁLYOZÁSA 245

Negyedik fejezet**A KORMÁNYZATI MŰKÖDTETÉS MÓDOSULÁSA: A VÁROSÜZEMELTETÉS** 261*Horváth M. Tamás – Nagy Zoltán – Szemesi Sándor – Varju Márton*

- I. VÁLTOZÁSOK A VÁROSÜZEMELTETÉS IGAZGATÁSÁBAN 263
- II. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK DÍJSÖKKENTÉSÉNEK NEMZETKÖZI JOGI ÖSSZEFÜGGÉSEI 275
- III. KÜLÖNADÓZTATÁS ÉS DÍJMEGÁLLAPÍTÁS 287
- IV. ÁGAZATPOLITIKAI VÁLTOZÁSOK TARTALMA 303
- V. AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS KERETEI AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN 311

Ötödik fejezet**HELY A TÁRSADALOM HÁLÓZATAIBAN: SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK** 325*Hoffman István*

- I. A SZEMÉLYES JELLEGŰ SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK IGAZGATÁSA 329
- II. A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK SZEKTORÁLIS VAGYONI KÉRDÉSEI 343
- III. A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK FINANSZÍROZÁSA 355
- IV. ÁGAZATPOLITIKAI KÉRDÉSEK 367
- V. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK 379

Hatodik fejezet**AZ ÁLLAM KITERJEDÉSE: AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN** 401*Hoffman István – Linder Viktória*

- I. TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉS 405
- II. FOGLALKOZTATÁSI VISZONYOK AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN 419
- III. AZ EGÉSZSÉGÜGYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TERÜLETI FINANSZÍROZÁSA 433
- IV. ÁGAZATPOLITIKAI VÁLTOZÁSOK 455
- V. EGÉSZSÉGÜGYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN 469

Hetedik fejezet**KÜLÖNBÖZŐ KORMÁNYZATI SZINTEKEN: KÖZOKTATÁS** 489*Péteri Gábor – Linder Viktória*

- I. A KÖZOKTATÁS, MINT KÖZÖSSÉGI SZOLGÁLTATÁS 493
- II. FELADATTELEPÍTÉS: KÖZPONTOSÍTÁSTÓL A DECENTRALIZÁCIÓIG ÉS VISSZA 503
- III. SZAKMAI IRÁNYÍTÁS, SZABÁLYOZÁS 521
- IV. A KÖZOKTATÁS PÉNZÜGYEI 533

Nyolcadik fejezet**INTEGRÁCIÓS VÁLTOZATOK A RENDÉSZETBEN** 563*Madai Sándor – Linder Viktória – Szigeti Ernő*

- I. EURÓPAI DIMENZIÓ 567
- II. A RENDÉSZET HUMÁNERŐFORRÁS RENDSZEREI 579
- III. A HELYI RENDÉSZETI SZOLGÁLTATÁSOK IGAZGATÁSA 593
- IV. A KATASZTRÓFAVÉDELEM SZERVEZETI ÉS TERÜLETI RENDSZERE 607

Kilencedik fejezet**TÉREGYSÉGEK RELATIVIZÁLÓDÁSA: TELEPÜLÉS- ÉS TÉRSÉGFEJLESZTÉS** 623*Tosics Iván – Péteri Gábor – Szemesi Sándor*

- I. KÖZIGAZGATÁSI HATÁROK ÉS FUNKCIONÁLIS TÉRSÉGEK 627
- II. TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSA 645
- III. EURÓPAI UNIÓS HATÁSOK A VÁROSFEJLESZTÉSBE 655
- IV. A KÖZELMÚLT VÁROS- ÉS TÉRSÉGPOLITIKAI KORSZAKAI 665
- V. NEMZETKÖZI KÖTELEZETTSÉGEK ÉS A TERÜLETI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE 681

Tizedik fejezet**VÁLTOZÓ EGYETEMI SZEREPEK: FELSŐOKTATÁS, TERÜLETI KÖZFELADATOK ÉS INNOVÁCIÓ** 695*Bartha Ildikó – Linder Viktória*

- I. EURÓPAI UNIÓS KORMÁNYZÁSI SZINT A FELSŐOKTATÁS SZERVEZÉSÉBEN 701
- II. A FELSŐOKTATÁS ALKALMAZOTTAINAK FOGLALKOZTATÁSI VISZONYAI 713
- III. FELSŐOKTATÁS-FINANSZÍROZÁS 721
- IV. AZ EGYETEMEK MINT A HELYI ÉS REGIONÁLIS FEJLESZTÉS KÖZPOLITIKAI SZEREPLŐI 747
- V. INNOVÁCIÓ A KÖZFELADAT-ELLÁTÁS SZERVEZÉSÉBEN 761

Tizenegyedik fejezet**SZABÁLYOZÁS PIACON:KÖZÖSSÉGI KÖZLEKEDÉS 775***Tönkő Andrea – Bartha Ildikó – Varju Márton*

- I. KORMÁNYZÁSI SZINTEK ÉS TÉRBELI KAPCSOLATOK 777
- II. A KÖZÖSSÉGI KÖZLEKEDÉS VÁLLALATGAZDASÁGI SZEMPONTBÓL 793
- III. PIACI ELEMÉK ÉS A KÖZÖSSÉGI SEKTOR A FINANSZÍROZÁSBAN 809
- IV. A KÖZÚTI SZEMÉLYSZÁLLÍTÁS SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN 823

Tizenkettedik fejezet**FELADATTELEPÍTÉS A HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK KÖZÖTT 843***Józsa Zoltán – Balázs István – Linder Viktória*

- I. A HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK KÖZIGAZGATÁS-SZERVEZÉSI MODELLJEI 847
- II. A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS CIVIL HIVATALNOKAI 861
- III. A HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁSOK ELLÁTÁSÁNAK TELEPÍTÉSE 875

**A MENÜ TERMÉSZETRAJZA. VÁLTOZATOSSÁG ÉS IRÁNYOK
AZ ÁGAZATI RENDSZERBEN 899***Horváth M. Tamás***FOGALOMTÁR 905***Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás***Tárgymutató 915****Kiemelt ábrák jegyzéke 933****Szerzőink 935**

Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (szerk.)

Közzolgáltatások megszervezése és politikái

MERRE TARTANAK?



KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

DIALÓG CAMPUS

Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (szerk.):
KÖZZOLGÁLTATÁSOK MEGSZERVEZÉSE ÉS POLITIKÁI



Fűteni, világítani, az iskolai, orvosi, szociális ellátásokból részesülni muszáj. Nem mindegy azonban, mennyiért és milyen színvonalon.

Még nem is olyan régen e társadalmi közös feladatok ellátására irányulóan a piacosításhoz vezető „libero”-programokat állították előtérbe. Később, a krízishelyzetek kezelési igénye miatt, a kormányzati funkciók tartalmára és eredményességére már nagyobb figyelem irányult. A kötet az ezzel kapcsolatos problémákat a főbb szaktevékenységek közös feladatellátása körében tárgyalja, mégpedig alulnézetből, azaz a nagy ágazatok szerepéből kiindulva, a megszokottól eltérő szemléletben és rendszerezés mellett.

A könyv vastagsága mellett könnyedségre törekszik: példákkal illusztrál, városeteket mutat, magyarázó ábrákat közöl. A szerzők által használt kategóriák könnyen kereshetőek, eredeti fogalomtár és számos más szerkesztési megoldás segíti az ismerkedést a témával – engedve akár a szövegben való „szemezgetés” és kalandozás csábításának is.

A munkát az MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoport végezte, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara szakmai bázisán. Ajánlható az olvasmány az egyes szakterületek iránt érdeklődőknek, felsőfokú tanulmányaikat végzőknek, a kormányzati szakpolitikákat nyomon követő gondolkodó polgároknak.

www.dialogcampus.hu

ISBN 978-615-5376-89-4

